

Investigación de las Repercusiones de las Políticas Agrarias sobre los Conflictos y la Consolidación de la Paz



2001-05-18

Stephen Dale

Cuando [Jean Daudelin](#) formó un equipo de investigación para examinar la repercusión de las políticas agrarias sobre los conflictos o la paz, se imaginó que uno de los resultados podría ser una suerte de lista de control — o una herramienta de diagnóstico similar — para ayudar a las agencias de desarrollo internacional a crear programas que no exacerbaran las luchas políticas.

Trabajando para el [Instituto Norte-Sur de Canadá](#), y financiado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID), el Dr. Daudelin quería analizar desde una nueva perspectiva el vínculo entre políticas públicas y los conflictos. Para llevar a cabo su proyecto contrató a siete "especialistas en la materia" con amplios conocimientos de conflictos específicos y localizados en América Central y México, y les pidió que sometieran a escrutinio supuestos existentes acerca de cuáles condiciones y políticas agrarias provocaban disputas, y cuáles ayudaban a calmarlas.

Se llenan las lagunas en la investigación

"Estaba tratando de llenar lo que me parecía una laguna en la bibliografía", explica, "buscando personas que habían trabajado durante años en los mismos casos y haciéndoles las preguntas que normalmente son respondidas por las personas que hacen análisis comparativos en el campo de la paz".

Los resultados fueron asombrosos. Sus colegas rechazaron incluso el concepto de lista de control, convencidos de que la compleja red de variables en el nivel local hace que carezca de significado — y a veces sea peligroso — aplicar un simple y estricto conjunto de directrices a situaciones de conflicto.

Actitud intransigente con respecto a la lista de control

"Llegamos a la conclusión de que una actitud intransigente con respecto a la lista de control con toda probabilidad lo meterá a uno en líos", señala el Dr. Daudelin. En vez de ello, los resultados de la investigación apuntan a una política de desarrollo que esté "enmarcada" en las realidades locales.

Los formuladores de políticas, insiste, necesitan también reexaminar sus propios supuestos y metodologías.

Si bien esto puede parecer abstracto, tiene importantes implicaciones prácticas para la manera en que las agencias de ayuda diseñan sus programas. Por ejemplo, el Dr. Daudelin se refiere a la reciente y ampliamente divulgada idea de que los proyectos de desarrollo tienen más probabilidades de promover la paz en áreas que cuentan con altos niveles de "capital social" — vale decir, el grado en que las personas tienen confianza entre sí. Este supuesto fue puesto en duda en el trabajo escrito por un miembro del equipo, [Henri Favre](#), sobre el conflicto en Chiapas, México.

Allí, un abanico de organizaciones sociales — especialmente las iglesias protestante y católica — han escenificado una competencia feroz y su presencia en realidad ha exacerbado el conflicto.

Entrega de títulos de propiedad

La entrega de títulos de propiedad es otra práctica cuyo apoyo ha obtenido carta blanca — al mismo tiempo que, según el equipo Norte-Sur, ha producido resultados ambivalentes. En el lado positivo, la investigación muestra inequívocamente que la distribución agraria es el factor individual más fuerte que predice los niveles de violencia en El Salvador — disminuyendo la violencia a medida que se reparten más títulos de propiedad.

Sin embargo, el Dr. Daudelin señala que en muchos lugares, la mecánica de la entrega de títulos de tierra es un determinante clave del conflicto. En partes de Chiapas, por ejemplo, la cantidad de tierra que ha sido formalmente entregada a través de títulos de tierra excede con mucho la tierra realmente disponible, indicando que la "entrega de títulos será un proceso conflictivo masivo". Mientras tanto, en la región de Yucatán en México, la incapacidad del gobierno para asignar títulos de manera oportuna — y la complejidad y confusión del proceso administrativo — tuvo consecuencias sorprendentes, dando al gobierno tiempo para implantar una política de desarrollo que reasignó el "excedente de población agraria" de Yucatán a nuevos puestos de trabajo en maquiladoras y en la creciente industria turística, desactivando las repercusiones del conflicto provocado por la escasez de tierras.

Nueva ortodoxia

Ante tanta complejidad en el nivel local, al Dr. Daudelin le preocupa que una "nueva ortodoxia" esté concibiendo el vínculo entre paz y desarrollo en términos excesivamente delimitados por una visión de blanco y negro. Mientras más intransigentes sean los supuestos, menor el número de opciones de política y menos posibilidades de que se ajusten a la situación local, advierte. Particularmente preocupante es la idea — derivada de la cada vez más influyente "Teoría Económica de la Guerra" — que ve la violencia insurreccional como una forma de delincuencia organizada", según lo plantea Paul Collier, el más conocido defensor de esa escuela.

Según él, un episodio documentado en Nicaragua por [Angel Saldomando](#), miembro del equipo, ilustra los peligros de esa situación. El área en cuestión había sido el escenario, desde la guerra de los Contra, de conflictos entre las bandas de Reconpas y Recontras — unidades de ex contras y ex sandinistas — quedando la región fuera del control gubernamental. Finalmente, un grupo se hizo con el control de la situación. "Sucede que", recuerda el Dr. Daudelin, "este grupo tenía una agenda política y comenzaba a organizar un área en la que, por todos los motivos prácticos, no había habido un estado de gobernanza desde 1983.

De vuelta al caos

Sin embargo, el gobierno adoptó la línea oficial de que este grupo era una banda criminal. Después de que los líderes fueron muertos en un enfrentamiento, "ahora está el área de vuelta en el caos". La lección es bien clara: "Si se criminaliza la acción política, las opciones de políticas permanecen en el área de la represión y control de la actividad delictiva— no quedan posibilidades de diálogo", nos dice Daudelin.

El Dr. Daudelin espera que como resultado de este proyecto se eleve el número de publicaciones: varios estudios de casos; nuevos exámenes de cuestiones de la paz en Guatemala — y posiblemente Colombia y Perú, y un examen de los términos de "paz", "delito" y violencia". Asimismo se desarrollan proyectos investigativos de seguimiento, por ejemplo, sobre las repercusiones de la distribución de tierra sobre la violencia civil, sobre las maneras en que la evaluación de las repercusiones del conflicto podrían integrarse en el proceso de formulación de políticas de las agencias de ayuda. En el frente de la política, el grupo espera que sus recomendaciones para una consideración flexible, pero sistemática del potencial para crear conflictos que tiene el desarrollo sean escuchadas por el Banco Mundial, el Comité de Asistencia al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y varias agencias de desarrollo nacionales.

Contrapeso

El Dr. Daudelin considera esta investigación como un contrapeso a las presiones constantes para centralizar el trabajo de asistencia al desarrollo. "Hay muchas razones para que los trabajadores de los programas de ayuda se queden en la capital con sus listas de control", observa. "No tienen el personal, es peligroso, en muchas áreas no hay especialistas para hacer consultas extensas". Pero si la actividad de uno tiene posibilidades de ser contraproducente, quizás sería mejor adoptar la consigna de "no hacer daño".

Stephen Dale, escritor asentado en Ottawa.

Para mayor información:

Dr Jean Daudelin (Coordinador), investigador principal, Conflicto y Seguridad Humana, El Instituto Norte-Sur, 55 Murray Street, Suite 200, Ottawa, Ontario, Canada K1N 5M3; teléfono: (613) 241-3535, ext. 247; Fax: (613) 241-7435; Correo-E: jdaudelin@nsi-ins.ca

Dr Eduardo Baumeister (Nicaragua), Associate Researcher, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural, Universidad Libre de Amsterdam, de la Cruz Roja de Belmonte, 75 varas al lago, mano izquierda, Edificio de CENZONTLE, Managua, Nicaragua; Tel: (505) 265-1425; Email: ebaumeister@tmx.com.ni

Elvira Cuadra (Nicaragua), investigadora; teléfono: (613) 278-4321; Correo-E: ecuadra@ibw.com.ni

Dr Henri Favre (Chiapas), director de investigaciones, CNRS, 27, rue Paul Bert, 94204 Ivry sur Seine, France; teléfono: (33-0) 1.49.60.40.38; Fax: (33-0) 1.46.71.85.06; Correo-E: favre@ivry.cnrs.fr

Dra Marie Lapointe (Yucatan), profesora del Departamento de historia de la Universidad Laval, Cité Universitaire, Ste-Foy, Québec, Canada G1K 7P4; teléfono: (418) 656-5130; Correo-E: marie.lapointe@hst.ulaval.ca

Vincent J. McElhinny (El Salvador), Dept. de Ciencias Políticas, 4L01 Forbes Quad University of Political Science, Pittsburgh, Pennsylvania, USA 15260; teléfono: (412) 648-7250; Correo-E: vjmst3+@pitt.edu

Dr Angel Saldomando (Nicaragua), Apartado 1013, Telcor central, Managua, Nicaragua; Correo-E: asal@ibw.com.ni

Dr Mitchell Seligson (El Salvador), Daniel H. Wallace, catedrático de Ciencias Políticas, University of Pittsburgh, Department of Political Science, University of Pittsburgh, Pittsburgh, Pennsylvania, USA 15260; Tel: (412) 648-7268, Email: seligson+@pitt.edu